
XXXVII

Cauções, alienação administrativa ou incorporação ao fundo de amortização da dívida interna — Venda de títulos em Bolsa — (Processo n. 6.079-41)

82. — CONSULTA

Consulta-se sobre se, em face dos arts. 689 e 897 do Regulamento Geral de Contabilidade Pública, a alienação administrativa de títulos da dívida pública, constitutivos de fiança ou caução, deve ser feita obrigatoriamente em Bolsa.

PARECER

I. Nos dispositivos citados, o decreto n. 15.783, de 1922, estabelece destinos diversos para as cauções em títulos que sejam executados ou devam reverter para os cofres públicos por força de lei ou contrato, e para as cauções que tenham de ser administrativamente alienadas, em consequência de alcance de responsáveis.

No primeiro caso, como medida de repressão, as cauções se incorporam ao patrimônio do Estado, não sendo mister a sua alienação; no segundo caso, tratando-se de ressarcimento de dano, são os títulos vendidos para cobrir o prejuízo.

Dispõe o Regulamento Geral de Contabilidade Pública no citado

“Art. 689. Das cauções executadas ou que devam, independentes de processo judicial, reverter para os cofres públicos, por força de disposições de lei ou cláusulas contratuais, dar-se-á saída no caixa de depósitos e cauções, escripturando-se a respectiva importância a débito do caixa geral, como renda eventual da União, se se tratar de depósito em dinheiro, ou a débito da caixa de diferentes valores, como patrimônio do Estado, se se tratar de caução em títulos ou em valores não amodados.” (Pág. 206.).

Nas hipóteses aqui previstas, as cauções em títulos reverterem para os cofres públicos e são escrituradas como patrimônio do Estado. E pelo despacho superior no processo n. 210-P/40, de 30 de setembro de 1940, após essa incorporação, devem os títulos ser transferidos para o Fundo de Amortização dos Empréstimos Internos.

83. — A esse propósito, é oportuno recapitular o que aqui se disse no processo n. 24.915/31 e foi depois aproveitado em um dos relatórios da Caixa de Amortização.

Criando a dívida pública e instituindo a Caixa de Amortização, a lei de 15 de novembro de 1927 previu a amortização das apólices por compra ou sorteio (arts. 60 e ss.) e mandou que fossem resgatadas “anualmente, tantas apólices do capital fundado, quantas equivallessem à soma de 1% do mesmo capital e à do juro das apólices que se forem amortizando”.

Dessa amortização a longo prazo, muito se descuroou o Império, à exceção de alguns ministros da Fazenda, como Lafayette, que, no seu relatório de 1883 nos dá conta do apreciável esforço realizado no sentido do cumprimento da lei.

Proclamada a República, Ruy Barbosa, no seu monumental relatório, que é o único livro valioso escrito no Brasil, sobre os vários aspectos das finanças públicas, censurou o antigo regime por haver deixado ao abandono a política de amortização da dívida consolidada, e, prometendo que a falta seria reparada no novo regime, afirmava e demonstrava que a amortização da dívida é um dos “dogmas da democracia”.

Mais uma vez se ia verificar quanto são falazes essas esperanças... A República se descuidou, ainda mais do que o Império, de realizar tão necessária operação. Murtinho foi a grande exceção, e, reconhecendo que para assegurar a continuidade do resgate, seria mister criar recursos especiais para esse fim, conseguiu a instituição do “Fundo de amortização dos empréstimos internos”, levada a efeito pelo art. 18 da lei n. 641, de 26 de dezembro de 1900, e pelo decreto n. 4.383, de 8 de abril de 1902. Constituem recursos desse fundo as apólices adquiridas:

- a) com a receita da venda de gêneros e próprios nacionais, arrendamentos e aforamentos;
- b) com o saldo entre recebimentos e restituições de depósitos;
- c) com as verbas votadas pelo Congresso;

d) com os juros não reclamados nos termos do art. 48 da lei n. 514, de 1848, e do regulamento da Caixa de Amortização. Os juros dessas apólices serão empregados na compra de novas apólices.

Esse fundo especial figurou nas sucessivas leis da Receita, embora, por vezes, com simples cifrao. Pelo art. 72 da lei n. 4.783, de 1923, foram suprimidos todos os fundos e caixas especiais, excetuados, entre outros, o fundo de amortização dos empréstimos internos. Todavia, a partir de 1924, não mais aparece na lei orçamentária. Não foi, porém, considerado abolido, tanto que na Presidência Washington Luiz se procurou retomar, parcialmente, a orientação de Murtinho, no que concerne à amortização da dívida fundada. Foram, então, feitos resgates em importância excedente de 30.000:000\$0, ao mesmo tempo que se reforçava o fundo da amortização, que, segundo consta, em 1931, já se elevava a mais de 90.000:000\$0. Não se permitiu, entretanto, que se incorporasse à lei orçamentária, como era necessário e por mais de uma vez tentou o signatário desta, a dotação correspondente àquele fundo, nem se lhe destinaram todos os recursos consignados na lei de 1900.

—:—:—:—

Apesar dos louvores que merece a obra de Murtinho, a sua orientação, a respeito do resgate da dívida, oferece margem às restrições da melhor doutrina financeira.

Como se sabe, a dívida perpétua ou vitalícia é sempre perigosa, porque leva os governantes a se despreocuparem da elevação de seu capital e das medidas para amortizá-lo, fazendo recair sobre as gerações futuras, o peso de responsabilidades crescentes.

Quanto aos recursos para resgatá-la, devem ser procurados exclusiva e diretamente nos impostos.

Tudo mais é miragem, exclama Gaston Jèze, ao estudar o sistema imaginado por Price, nos fins do século XVIII, do fundo de amortização com juros compostos, em que se inspirou a legislação brasileira, e que considera uma complicação supérflua, acrescentando:

“La seule garantie sérieuse d'amortissement c'est la volonté tenace et perseverante du Gouvernement, du Parlement et du peuple de payer des impôts pour amortir. Là où cette volonté existe, la Caisse n'a rien à faire. Là où cette

volonté n'existe pas, la Caisse est inutile et tombe en sommeil." (*Cours de finances publiques*, 1928, pág. 61.)

Era por motivos semelhantes que Affonso Celso, ministro da Fazenda, em 1879, propunha a supressão de nossa Caixa de Amortização, ao passo que Poincaré, na França, em 1928, visando impedir a revogação ou o desuso das leis de recursos para a sua Caixa de Amortização, lhes fez dar o caráter de leis constitucionais.

—:—:—:—

Como se viu, o fundo de amortização da dívida fundada brasileira vinha sendo, em geral, constituído, exclusivamente, pelos juros das suas próprias apólices. Com tais juros, eram adquiridas novas apólices, e é esta a única forma por que se vinha fazendo, em fração diminuta, o resgate dos títulos da dívida.

Se fosse integralmente cumprida a lei, esse fundo contaria com recursos muito mais consideráveis, que permitiram amortizar e valorizar, em maior escala, tais títulos de crédito.

O decreto n. 20.853, de 1931, e o art. 24 do decreto n. 23.150, de 15 de setembro de 1933, mandaram suprimir, sem restrições, todas as especializações da receita, constitutivas de fundos ou caixas especiais. Estaria, assim, extinto o fundo de amortização das apólices, embora não se tivesse providenciado sobre seu destino. Ocorre, contudo, observar que, pelo decreto n. 23.333, de 8 de novembro de 1933, posterior aos atos citados, dispôs o Governo Provisório sobre a substituição das apólices pertencentes àquele fundo, por títulos de renda, ficando, assim, firmada a vontade legislativa, no sentido da subsistência do mesmo Fundo.

Parece, pois, que se lhe podem, validamente, destinar as apólices caucionadas que se devam incorporar ao patrimônio do Estado, nos termos do art. 689 do Regulamento Geral de Contabilidade Pública.

84. — II. Em relação às cauções em títulos dos responsáveis por valores da União, prescreve o mesmo Regulamento:

"Art. 897. A alienação administrativa da caução será requerida pelo representante do Ministério Público ao Tribunal e, sendo concedida, expedir-se-á ordem à repartição competente para recolher imediatamente aos cofres públicos,

como renda eventual, a totalidade da caução ou parte desta, suficiente para cobrir o alcance, juros da mora e quaisquer despesas que porventura devam ser indenizadas, ficando o restante da caução escriturada no cofre de depósitos públicos, em nome do seu possuidor. (Pág. 257 do Cód. de Cont.)

Se as cauções de títulos públicos previstas no art. 689 não ficam submetidas à alienação, a essa se sujeitam as prestadas pelos responsáveis, como se viu do dispositivo transcrito, revogatório do regime anterior. (Vêr Circ. n. 69, do Ministro da Fazenda, de 27-5-1933.)

85. — E não se vê como possa essa venda ser efetuada sem a intervenção dos corretores, na Bolsa dos fundos públicos.

De fato, o art. 29 do decreto n. 2.475, de 1897, declara que a compra e venda e a transferência de quaisquer fundos públicos nacionais ou estrangeiros são de exclusiva competência dos corretores e somente por seu intermédio se poderão realizar.

É norma de ordem pública, cuja inobservância importa em nulidade da operação.

Reafirmando os mesmos preceitos, o recente decreto-lei n. 1.344, de 1939, providencia sobre a cotação e negociação dos títulos federais, por intermédio da Câmara Sindical de Corretores, e exige a intervenção dessa na operação sobre os títulos de bolsa (arts. 1.º e 10).

As bolsas, mau grado seus possíveis inconvenientes, facilitam as transações, aproximando os contratantes; criam, para os títulos oficiais, a natural e apropriada colocação ou saída, constituindo o mercado oficial desses títulos; contribuem para firmar a boa fé nas negociações; regularizam os preços. (Carvalho de Mendonça, *Tratado de direito comercial*, vol. VI, parte III, págs. 284 e seguintes.)

Conclue-se, portanto: 1.º) que não se dá a alienação dos títulos públicos caucionados, na hipótese do art. 689 do Regulamento Geral de Contabilidade Pública; 2.º) que essa alienação tem lugar, nos casos do art. 897 do mesmo Regulamento, devendo ser efetuada em Bolsa, *ex vi* do decreto n. 2.475, de 1897, art. 29, e do decreto-lei número 1.344, de 1939, arts. 1.º e 10.

Em 12 de maio de 1941.